

**Norsk forvaltning av kongekrabba sett i lys av CBD art.  
8(h) og HRK art. 196**

Kandidatnr: 309

Veileder: Ole Kristian Fauchald

Leveringsfrist: 25.04.03

Til sammen 12960 ord

27.05.2003

1. Innledning .....	3
1.1 Innledning til temaet .....	3
1.2 Tema for oppgaven .....	5
2. Dagens forvaltningsregime .....	7
2.1 Rettslig utgangspunkt – kongekrabba som ressurs .....	7
2.2 Forvaltningssamarbeidet med Russland .....	8
3. Rettskildemessig tilnærming og det videre opplegg .....	8
3.1 Suverenitetsprinsippet .....	8
3.2 Traktatolkning og andre metodiske spørsmål .....	9
3.3 Det videre opplegget .....	10
4. Konvensjonen om biologisk mangfold .....	10
4.1 Problemstilling .....	10
4.2 Miljømessig usikkerhet og føre var-prinsippet .....	11
4.2.1 Problemstilling .....	11
4.2.2 Nærmere om “threaten” .....	12
4.2.3 Vurdering av kongekrabba som trussel .....	13
4.3 Begrensninger og føringer på handleplikten .....	16
4.3.1 Innledning .....	16
4.3.2 Begrensninger på handleplikten .....	17
4.3.2.1 Problemstilling .....	17
4.3.2.2 Økonomiske ressurser .....	17
4.3.2.3 Forvaltningssamarbeidet med Russland .....	18
4.3.2.4 Tekniske muligheter .....	19
4.3.3 Valg av virkemiddel .....	19
4.3.3.1 Problemstilling .....	19
4.3.3.2 Økonomiske ressurser og prioriteringer .....	20
4.3.3.3 Kostnadseffektivitet .....	21
4.3.3.4 Tekniske muligheter .....	22
4.3.3.5 Andre hensyn .....	23
4.4 “Eradicate” .....	23
4.5 “Prevent” .....	24
4.5.1 Problemstilling .....	24
4.5.2 Forebygging .....	24
4.5.3 Fysiske tiltak .....	27
4.6 “Control” .....	28
4.6.1 Problemstilling .....	28
4.6.2 Kontroll gjennom tilsyn .....	29
4.6.3 Fysiske kontrolltiltak .....	30
4.6.3.1 Skade- og bestandsreduksjon .....	31
4.6.3.2 Kommersiell fangst .....	31
4.6.3.3 Fritt fiske .....	32
5. Havrettskonvensjonen .....	33
5.1 Problemstilling .....	33
5.2 Miljømessig usikkerhet .....	34
5.3 Begrensninger og føringer på handleplikten .....	35
5.4 Innholdet av virkemidlene i art. 196 .....	36
5.5 CBD art. 8(h) og HRK art. 196 – tanker om den praktiske betydninga .....	36
6. Avsluttende bemerkninger .....	37
7. Litteraturliste .....	38

# 1. Innledning

## 1.1 Innledning til temaet

Kongekrabba ble første gang satt ut av russiske forskere ved utløpet av Murmanskfjorden på Kola på 60-tallet. Tanken bak utsettinga var å se om bestanden, som naturlig hører hjemme i Stillehavet, ville vokse slik at man kunne drive kommersiell fangst på den. Første gang kongekrabba ble registrert i norsk farvann var i Varangerfjorden i 1976.<sup>1</sup> På 1980-tallet registrerte man en økning i bifangsten av kongekrabbe, men det var først fra våren 1992 at det ble tatt store mengder i norske farvann. Siden da har bestanden nærmest eksplodert i omfang. Beregninger for 2002 indikerer at bestanden i norsk økonomisk sone var på tilnærmet 3,2 millioner individer.<sup>2</sup> Krabba har for egen maskin raskt spredt seg vestover langs Finnmarkskysten. Fra Varangerfjorden har krabba spredt seg til Tanafjorden og Laksefjorden. I disse områdene finnes det i dag levedyktige bestander.<sup>3</sup> Kongekrabbas vandringer stopper imidlertid ikke der. Stadig vekk invaderer arten nye områder. Vest for Nordkapp er det gjentatte ganger tatt kongekrabbe som bifangst. Så langt sør som Lofoten er det meldt om at fiskere har fått enkelteksemplarer av kongekrabbe. Krabba viser også tegn til å kunne spre seg nordover både til områdene rundt Bjørnøya og Svalbard.<sup>4</sup>

Det har lenge vært kjent at krabba har vært et problem for fiskere som driver fiske med garn og line i Øst-Finnmark. Den forårsaker tap av bruk og fangst, og har ført til at fiskefelt har blitt ubrukelige.<sup>5</sup> Fokus i denne oppgaven er imidlertid ikke hvilke materielle skader kongekrabba påfører fiskerne, men hva slags trussel krabba utgjør i forhold til havmiljøet og hvordan vi skal håndtere denne trusselen. Per i dag hersker det faglig usikkerhet om hvilke skadevirkninger krabba påfører økosystemet. Slik skade er ikke påvist av forskere, men erfaring har vist at fremmede arter ofte utgjør en trussel mot økosystemet. Det har likevel ikke manglet på negative spådommer om hva krabba kan føre med seg hvis den får fortsette å formere og spre seg. Som kystfisker Reidar Karlsen fra Skjervøy uttrykker det: ”Dersom krabbene spiser lodderogna, er det virkelig krise. Lodda er så viktig for oss her, at den må vi

---

<sup>1</sup> St. meld. nr 12 (2001-02) s. 29

<sup>2</sup> Hjelset, Pinchukov og Sundet (2002) s. 9

<sup>3</sup> Hjelset, Pinchukov og Sundet (2002) s. 4

<sup>4</sup> Jan H. Sundet: “Kongekrabben – en annen virkelighet”, kronikk i Nordlys 18.01.03

<sup>5</sup> Sundet og Hjelset (1999) s. 21

verne om som best vi kan.”<sup>6</sup> Selv om vi ikke har sikker kunnskap, kan vi imidlertid danne oss et trusselbilde av kongekrabba. Kunnskapen vi har om forhold som diett, spredningspotensiale og reproduksjonspotensiale gjør det mulig å gjøre visse antagelser om krabbas effekt på omgivelsene.

Naturen eksisterer ikke i en permanent balanse i form av uforanderlighet. Tvert imot kraktriseres naturen av store variasjoner over tid med henhold til forekomsten av dyr og planter; naturen er med andre ord dynamisk. Dynamikken bestemmes ut fra de økologiske interaksjoner som eksisterer i et naturlig økosystem. Denne dynamikken påvirkes imidlertid i stor grad av menneskelig aktivitet.<sup>7</sup> Innføring av fremmede arter er en slik aktivitet.

Spredning av arter til områder der de ikke forekommer naturlig er et økende problem, ikke bare i Norge, men på verdensbasis. Andre eksempler fra norske farvann er den amerikanske hummeren som ble oppdaget i Oslofjorden i 1999 etter å ha blitt ulovlig utsatt. Forskerne frykter at den amerikanske arten kan fortrenge den norske hummerbestanden. En annen fremmed art i norske farvann er den skadelige planktonalgen *Chattonella* spp. Algen ble trolig innført til Norge med ballastvann fra Østen og hadde en kraftig oppblomstring våren 2001. Fiskedød har blitt registrert i kjølvannet av algens inntreden. Fra utenlandske farvann har vi et eksempel fra Svartehavet hvor en ribbemanet innført fra USA vokste eksplosjonsartet og førte til at fisket i området nærmest opphørte.<sup>8</sup> Gjennom internasjonale fora blir det uttrykt sterk bekymring for problemet med slike innførte arter. Partskonferansen til konvensjonen om biologisk mangfold har uttalt at invaderende fremmede arter utgjør en av de viktigste truslene mot det biologisk mangfoldet. Det pekes på at denne trusselen antagelig vil tilta som følge av økt handel og turisme over landegrensene, med det behovet for transport dette fører med seg. Klimaendringene blir også pekt på som en kilde til økt spredning av fremmede arter.<sup>9</sup>

Havet er et økosystem som dekker hele 71% av jordas overflate. Likevel vet vi mye mer om livet på landejorda enn om livet i havet. Av de omtrent 1,7 millioner arter som per i dag er klassifisert er omtrent en av sju marine. Svært mange arter er fortsatt ikke identifisert, og av de mellom 10 og 50 millioner artene forskerne estimerer at fortsatt ikke er identifisert, så er andelen marine arter sannsynligvis høy. Kunnskapen om de marine artene og truslene mot

---

<sup>6</sup> “Kongekrabbefangst utafor Arnøya”, notis i Nordlys, 05.02.03.

<sup>7</sup> Brekke, Stenseth og Falck (1997) s. 166-168

<sup>8</sup> Eksempelene er hentet fra St. meld. nr 12 (2001-02), se avsnitt 3.6.1

<sup>9</sup> COP 6, Decision VI/23

dem er generelt liten og fragmentert<sup>10</sup> I tillegg til manglende kunnskap om marine arter er de marine økosystemer ofte sammenhengende og med få naturlige spredningshindre, noe som gjør at dyr og organismer lett kan spre seg. Tatt i betraktning den mangelfulle kunnskapen om det marine økosystem, står man sannsynligvis overfor større utfordringer når det gjelder spredning av fremmede arter til havs enn på landejorda.<sup>11</sup>

Det som gjør kongekrabba særlig interessant som studieobjekt er at arten, i motsetning til eksempelvis giftige alger fra Østen, representerer en kommersiell interesse. Man får ei spenning mellom miljømessige og kommersielle interesser som preger både forvaltninga av krabba og debatten om den. Det har nærmest blitt skapt en egen mytologi om kongekrabba, der den blir framstilt som ei redning for små kystsamfunn hvor pessimismen ellers råder grunnen. Som fiskeriminister Svein Ludvigsen sa i en tale under åpninga av Kongekrabbedagene i Bugøynes i oktober 2002: “Kongekrabba har lenge vært både elsket og hatet, men nå opplever vi at kjærligheten til dyret vokser seg sterkere, i hvert fall i noen kretser. (...) Jeg vet at mange i Bugøynes ser krabben som en velsignelse, et slags moderne eventyr. Noen sier til og med at kongekrabba er gull verdt for folk her.”<sup>12</sup> Tallenes tale er klar når det gjelder den kommersielle verdien krabba faktisk utgjør. Førsthåndsverdien av den norske kvota for 2003 er anslått til å være i overkant av 60 millioner kroner.<sup>13</sup> Et forhold som kompliserer forvaltninga av kongekrabba er at arten er en delt bestand mellom Norge og Russland, noe som gjør at den i dag forvaltes i fellesskap med Russland.

## 1.2 Tema for oppgaven

Krabbas eksistens i norske farvann berøres direkte av flere folkerettslige avtaler Norge er bundet av. Når det gjelder kongekrabba som fremmed art så står Konvensjonen om biologisk mangfold (Convention on Biological Diversity, CBD) og Havrettskonvensjonen (HRK) sentralt. I oppgaven vil jeg forsøke å belyse hvilke folkerettslige forpliktelser konvensjonspartene har etter CBD art. 8(h) og HRK art. 196. Bestemmelsene regulerer hvordan statene skal håndtere fremmede arter som utgjør en trussel mot biologisk mangfold. Videre vil jeg vurdere hvordan forpliktelsene blir etterlevd gjennom norske myndigheters

---

<sup>10</sup> Cyrille de Klemm (1999) s. 424-426

<sup>11</sup> Se om trusselbildet i St. meld. nr 12 (2001-02), avsnitt 3.6.1

<sup>12</sup> <http://odin.dep.no/fid/norsk/aktuelt/t.../008041-090028/index-dok000-b-f-a.html>

<sup>13</sup> Innst.S.nr.162 (2002-2003), vedlegg 1: Brev fra Fiskeridepartementet v/statsråden til Næringskomiteen datert 14. januar 2003

faktiske forvaltning av kongekrabba. Jeg vil ta utgangspunktet i forpliktelsen etter CBD art. 8(h), som dermed vil være hovedfokus i oppgaven. Bare i den grad HRK art. 196 bringer nye momenter inn, vil dette bli drøftet.

Norges folkerettslige forpliktelser etter CBD og HRK og forholdet til kongekrabba har i liten grad blitt behandlet i juridisk litteratur. Så vidt jeg kjenner til er den eneste juridiske framstillinga som tar opp dette temaet en spesialoppgave fra Universitetet i Oslo.<sup>14</sup> Den oppgaven berører imidlertid ikke hvordan forpliktelsene blir etterlevd gjennom den faktiske forvaltninga.

Sentralt i vurderinga av de folkerettslige forpliktelsene står føre var-prinsippet. Føre var-prinsippet er et prinsipp for hvordan man skal eller kan håndtere trusler om alvorlig miljøskade. Prinsippet fikk sitt store interansjonale gjennombrudd under Rio-konferansen i 1992 gjennom vedtakelsen av blant annet Rio-erklæringa, og har i dag bred tilslutning internasjonalt.

Rio-erklæringa prinsipp 15 lyder:

*”In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by states according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”*

Slik prinsippet kommer til uttrykk her gir det en regel om vurderingsgrunnlaget ved trussel om alvorlig miljøskade.<sup>15</sup> Selv om man ikke har vitenskapelig visshet om mulige miljømessige skadevirkninger gis det en rett til å treffe tiltak for å unngå slik skade. Det kan med andre ord legges inn en sikkerhetsmargin i forhold til mulige, men usikre skadevirkninger.

Sentralt i den norske forvaltninga av kongekrabba står forvaltningssamarbeidet med Russland. Norge har inngått tosidige avtaler med Russland om forvaltning av kongekrabba som delt bestand<sup>16</sup>. En følge av dette forvaltningssamarbeidet med Russland er at krabba utnyttes som

---

<sup>14</sup> Andreas Schei (2003)

<sup>15</sup> Backer (2002): s. 63

<sup>16</sup> Senest ved protokollen for den 31. sesjon i den norsk-russiske fiskerikommisjon undertegnet 08.11.02

en ressurs på linje med andre marine ressurser gjennom at det årlig fastsettes kvoter. I gjennomgangen av forpliktelsen etter CBD art. 8(h) vil jeg se på hvilke begrensninger dette samarbeidet eventuelt setter for norsk etterlevelsen av konvensjonsforpliktelsene.

Det norske lovverket for håndtering av problemet med fremmede arter, og hvorvidt det oppfyller Norges folkerettslige forpliktelsene er ikke tema for oppgaven.<sup>17</sup> Jeg vil derfor ikke foreta noen vurdering av norsk lov opp i mot konvensjonsforpliktelsene. Videre ønsker jeg å fokusere på de globale konvensjonene og velger derfor å ikke se på Bern-konvensjonen<sup>18</sup> som er en regional konvensjon for Europa.

## **2. Dagens forvaltningsregime**

### **2.1 Rettslig utgangspunkt – kongekrabba som ressurs**

Før jeg begynner på gjennomgangen av de folkerettslige forpliktelsene etter CBD art. 8(h) og HRK art. 196 vil jeg si noe mer om dagens forvaltningsregime og samarbeidet med Russland. Poenget er å få fram at det er to perspektiver på forvaltninga av kongekrabbe. Det ene er ressursperspektivet som jeg tar opp her, det andre er ansvaret for bevaring av det biologiske mangfold som jeg vil ta opp etterpå.

Det rettslige utgangspunktet når det gjelder utnytting av naturressursene til havs er allemannsretten. Dette sedvanerettslige instituttet innebærer at den enkelte fritt kan utnytte de ressursene som finnes uten noen form for tillatelse.<sup>19</sup> Inngrep i denne retten må som følge av legalitetsprinsippet ha hjemmel i lov. Dette utgangspunktet gjelder også for utnytting av kongekrabba. Saltvannsfiskeloven (lov om saltvannsfisk m.v. av 3. juni 1983 nr. 40) § 4 hjemler den allminnelige reguleringsfullmakt for den kommersielle fangsten av kongekrabbe. Den vedtatte deltagerregulering for fangst på arten er hjemlet i deltakerloven (lov om retten til å delta i fiske og fangst av 26. mars 1999 nr. 40) § 21.

---

<sup>17</sup> Regjeringa har nedsatt et utvalg, Biomangfoldlovutvalget, som skal utrede et nytt lovgrunnlag for en samordnet forvaltning av biologisk mangfold, blant annet på bakgrunn av CBD. Et av temaene de skal ta utgangspunkt i er introduksjon av fremmede arter. Uvalgets forslag skal foreligge 1. oktober 2003. Se <http://odin.dep.no/md/norsk/dep/utvalg.../022031-990113/index-dok000-b-f-a.html>

<sup>18</sup> Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern 1979)

<sup>19</sup> Brox (2001) s. 18

## 2.2 Forvaltningssamarbeidet med Russland

Forvaltningssamarbeidet mellom Norge og Russland har grunnlag i en avtale fra 1975 som oppretter en norsk-russisk fiskerikommisjon og en avtale fra 1976 om gjensidig fiskerisamarbeid.<sup>20</sup> Fiskerikommisjonen har årlige møter hvor partene regulerer kvotene for felles fiskebestander, samt bytter kvoter på nasjonale bestander. I kommisjonen fastsettes også kvoter for kongekrabba, senest i protokollen for den 31. sesjon, undertegnet 8. november 2002. Fra 1994 til 2001 ble det gitt kvoter utelukkende for å drive med forskningsfangst på arten. Fra høsten 2002 ble det åpnet for kommersiell fangst av kongekrabbe. I det første året med kommersiell fangst ble totalkvoten satt til 200.000 individer hvor Norge og Russland fikk halvparten hver. For 2003 har kommisjonen vedtatt ei totalkvote på 800.000, hvorav 200.000 kan tas i norsk økonomisk sone.

Gjennom forvaltningssamarbeidet med Russland følger Norge opp bevaringsplikten etter HRK art. 61 og forhandlingsplikten for felles bestander etter HRK art. 63. Kongekrabba lever både i norsk og russisk økonomisk sone, og er dermed en felles bestand mellom Norge og Russland. Etter art. 61 plikter kyststaten blant annet å fastsette en total fangstmengde i den økonomiske sonen, vedta bevaringstiltak for å sikre at bestandene ikke blir satt i fare ved overbeskatning, samt fastsette tiltak for å bringe bestanden opp på et nivå som skal sikre maksimalt langtidsutbytte. Etter art. 63 så plikter statene å søke å oppnå enighet om de nødvendige tiltak for bevaring og utvikling av delte bestander.

## 3. Rettskildemessig tilnærming og det videre opplegg

### 3.1 Suverenitetsprinsippet

Et sentralt utgangspunkt i folkeretten er suverenitetsprinsippet. Dette vil si at statene som et utgangspunkt har uinnskrenket jurisdiksjon innenfor sitt eget territorium. Denne suvereniteten er imidlertid begrenset av to forhold. For det første setter folkerettslig sedvanerett skranker for suvereniteten. Unntak kan tenkes hvis statene har protestert mot sedvanerettsdannelsen. For det andre kan statene forplikte seg gjennom folkerettslige konvensjoner og avtaler, multilateralt eller bilateralt. I dag er Norge folkerettslig forpliktet etter en lang rekke

---

<sup>20</sup> Om fiskerisamarbeidet med Russland: <http://odin.dep.no/fid/norsk/internasj.../008041-990016/index-dok000-b-f-a.html>



konvensjoner, noe som gjør at suverenitetsprinsippet framstår mer som et formelt enn et reelt utgangspunkt.

### 3.2 Traktattolkning og andre metodiske spørsmål

Når det gjelder rettssettende traktater så er utgangspunktet at man i stor grad følger de tolkningsmetoder som gjelder ved lovtolkning.<sup>21</sup> I tillegg til ordlyden så er en rekke andre rettskildefaktorer relevante når man skal nå et tolkningsresultat. Ordlyden har imidlertid som utgangspunkt større vekt ved traktattolking enn ved lovtolking.<sup>22</sup> Avtaleaspektet og suverenitetsprinsippet tilsier dette; det er tross alt teksten som uttrykker hva statene har samtykket i å binde seg til.

Wienkonvensjonen om traktatretten har regler om traktattolking blant annet i art. 31. Wienkonvensjonen er ikke ratifisert av Norge, men forstås på dette punkt som å være en kodifisering av gjeldende sedvanrett som også er bindende for Norge.<sup>23</sup> I art. 31(1) blir det slått fast at traktatteksten er utgangspunktet ved tolking av en traktatforpliktelse. Sentralt ved tolking av traktater er også å se bestemmelsene i sammenheng og dermed tolke en bestemmelse i lys av de øvrige bestemmelsene i traktatteksten. Traktatens formål er også et relevant moment. Videre så slår Wienkonvensjonen art. 31(2) fast at fortalen er relevant rettskilde ved tolking av en traktat. Fortalen kan gi veiledning om mer generelle intensjoner bak konvensjonen.

Sentralt ved traktattolkning er også såkalt soft-law. Dette er resolusjoner og anbefalinger vedtatt av internasjonale organisasjoner som har et materielt sett rettslig innhold, men som ikke er juridisk bindende. Når det gjelder CBD så vedtok Partsmøtet til CBD (COP) i april 2002 femten veiledende retningslinjer (“guiding principles”) til art. 8(h)<sup>24</sup> Retningslinjene er ikke folkerettslig bindende og må betraktes som ei oppfordring til partene om hvordan de skal implementere art. 8(h). At retningslinjene er partsmøtets oppfatning av hvordan art. 8(h) bør etterleves tilsier imidlertid at retningslinjene har verdi som tolkningsfaktor når innholdet av art. 8(h) skal presiseres.

---

<sup>21</sup> Ruud, Ulfstein og Fauchald (1997) s. 56

<sup>22</sup> Ruud, Ulfstein og Fauchald (1997) s. 57

<sup>23</sup> Ruud, Ulfstein og Fauchald (1997) s. 37

<sup>24</sup> Se tillegget (“annex”) til COP 6, Decision VI/23

Den norske regjeringa har signalisert at den tar disse retningslinjene på alvor. I brev fra Næringskomiteen 16. januar 2003 til Fiskeridepartementet ved statsråden ble det blant annet spurt hva som er Miljødepartementets vurdering av Norges internasjonale forpliktelser i forhold til å forvalte kongekrabben som en introdusert art i henhold til CBD. I svarbrevet fra fiskeriministeren framkom dette om retningslinjene (Miljøverndepartementets vurdering): *“Partsmøtet til CBD kom i 2002 med rådgivende retningslinjer som skal gi partene et grunnlag for å operasjonalisere art. 8(h) og bidra til en global omforent tolkning av denne artikkelen. Partsmøtevedtaket utgjør således et omforent grunnlag mellom partene om hvordan art. 8(h) skal tolkes, (...)”*.<sup>25</sup> Denne uttalelsen gir god grunn til å bruke retningslinjene som tolkningsfaktor når Norges forpliktelser etter 8(h) skal presiseres.

### 3.3 Det videre opplegget

I den videre gjennomgangen vil jeg først se på de folkerettslige forpliktelsene etter CBD art. 8(h) og i hvilken grad disse blir etterlevd gjennom Norges forvaltning av kongekrabba. Underveis vil jeg komme med vurderinger av andre strategier for forvaltning. Der det er aktuelt vil jeg også kunne si noe om hva Norge kunne ha gjort på et tidligere stadium. Denne delen vil utgjøre hovedtyngden av oppgaven. Deretter vil jeg se på HRK art. 196 og vurdere de forhold ved bestemmelsen som kan bringe inn noe nytt i forhold til art. 8(h).

## 4. Konvensjonen om biologisk mangfold

### 4.1 Problemstilling

Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) er den første globale avtale som omfatter vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold. CBD ble vedtatt på Rio-toppmøtet i 1992. Den ble ratifisert av Norge i 1993 og trådte i kraft samme år. Per april 2003 er hele 187 stater part i konvensjonen.

---

<sup>25</sup> Innst.S.nr.162 (2002-2003), vedlegg 2: Brev fra Fiskeridepartementet v/statsråden til næringskomiteen datert 31. januar 2003.

CBD har tre hovedmålsetninger: Bevaring av det biologiske mangfoldet, bærekraftig bruk av det biologisk mangfoldet og en rimelig og rettferdig fordeling av godene som oppnås ved bruken av genressursene, jf. art. 1.

Biologisk mangfold blir i CBD art. 2 definert som “the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems”.

CBD art. 8(h) fastsetter:

*“Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate: Prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or species”*

Bestemmelsen reiser en rekke tolkningsspørsmål. Først vil jeg kartlegge hvordan art. 8(h) foreskriver at man skal håndtere miljømessig usikkerhet. Dette er viktig å se på først fordi hvordan man skal håndtere usikkerhet vil ha betydning for tolkninga av det øvrige innholdet i art. 8(h). Deretter vil jeg se på statenes handleplikt og hvilke begrensninger og føringer som er lagt på den. Til slutt i denne delen vil jeg kartlegge det materielle innholdet i de tre virkemidlene som foreskrives.

## 4.2 Miljømessig usikkerhet og føre var-prinsippet

### 4.2.1 Problemstilling

Hvordan foreskriver CBD art. 8(h) at man skal håndtere den miljømessige usikkerheten forbundet med fremmede arter? Art. 8(h) slår fast at overfor fremmede arter som *truer* (“threaten”) økosystemer, habitater eller arter, så plikter partene å iverksette tiltak. Bestemmelsen gir her uttrykk for en føre var-tilnærming i forhold til fremmede arter.

Foreligger det trussel utløses handleplikten etter art. 8(h). Samtidig er det forhold at art. 8(h) krever trussel og ikke påvist skade, sentralt når det nærmere innholdet av handleplikten skal kartlegges. Det siste kommer jeg tilbake til, særlig når jeg vurderer begrensningene og føringene på handleplikten, jf. “as far as possible and as appropriate”. I dette kapittelet er

hensikten å klargjøre utgangspunktet for de vurderingene av handleplikten som kommer senere og hvor føre var-elementet inngår som en del av helhetsvurderinga.

Konvensjonen gir ikke selv noen veiledning om hva som ligger i “threaten”, men etter en vanlig språklig forståelse så må trussel bety en *fare* for skade. I dette ligger at skade med en viss sannsynlighet og av en viss alvorlighet kan inntreffe. Det er ikke mulig å si eksakt hvilket krav art. 8(h) stiller til sannsynlighet og skadepotensiale, men jeg vil likvel si noe generelt om disse to faktorene. Hva som ligger i trussel beror imidlertid på en konkret helhetsvurdering hvor disse faktorene avveies mot hverandre.

Etter å ha sett nærmere på hva som ligger i trussel etter art. 8(h), vil jeg foreta en konkret vurdering av hvilken trussel kongekrabba utgjør i dag, basert på foreliggende studier.

#### 4.2.2 Nærmere om “threaten”

Hva generelt kan man si om kravet til sannsynlighet etter art. 8(h)? Det er klart at art. 8(h) krever handling før skade er påvist eller man sikkert kan si at trusselen vil materialisere seg i en skade. En trussel som framstår som en rent teoretisk mulighet kan heller ikke oppfylle kravet til sannsynlighet. Mellom disse ytterpunktene må man forsøke å finne hva slags krav til sannsynlighet som ligger i “threaten”. Føre var-prinsippet slik det har kommet til uttrykk i CBDs fortale kan bidra til å fastslå hvordan man skal håndtere usikkerhet i forhold til om mulige skader vil inntreffe. Føre var-prinsippet er altså ikke slått fast i selve konvensjonsteksten til CBD, men har kommet til uttrykk i fortalens punkt 9:

*“Noting also that where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat,”*

Her slås det fast at manglende vitenskapelig visshet ikke skal brukes som et grunnlag for å utsette tiltak for å unngå eller minimere en trussel om miljøskade. Det må være klart at et krav om 95% sannsynlighet, som naturvitenskapen legger til grunn for å kunne akseptere en prognose om utviklinga,<sup>26</sup> ikke kan legges til grunn. Det kan antageligvis heller ikke kreves

---

<sup>26</sup> Backer (2003) s. 63

sannsynlighetsovervekt. Et slikt krav til sannsynlighet vil ikke rime godt med intensjonen bak føre var-prinsippet. Det er imidlertid antatt at forutsigelser om miljøskade må ha et visst vitenskapelig grunnlag, og ikke bare være hypoteser om skade hvis de skal tas i betraktning når man skal avgjøre om en aktivitet skal fortsette eller stoppes.<sup>27</sup>

Hvor stort må skadepotensialet være for at det skal foreligge en trussel? Den fremmede arten skal etter art. 8(h) være en trussel mot økosystem, habitater eller arter. For å være en trussel mot et helt økosystem, habitat eller andre arter må skadepotensialet være meget stort. Den mulige skaden det er snakk om må altså være svært alvorlig for at det skal foreligge trussel. Hva alvorligheten av trusselen består i sier også føre var-prinsippet i fortalen noe om. Der oppstilles det et krav om at det må være “threat of significant reduction or loss of biological diversity” for at det skal aktualiseres noen plikt til å handle. Dette stiller også krav til et meget stort skadepotensiale. Til sammenligning oppstilles det i Rio-erklæringas prinsipp 15 et krav om at det skal være “threats of serious or irreversible damage”. Igjen et krav om et stort skadepotensiale. Birnie og Boyle mener imidlertid at formuleringa i CBD er vesentlig svakere enn den i Rio-erklæringa.<sup>28</sup>

I helhetsvurderinga av hva som ligger i “threaten” må utgangspunktet være at hvilken grad av sannsynlighet som kreves avhenger av hvilket skadepotensiale trusselen representerer. Motsatt vil kravet til alvorlighet avhenge av sannsynlighet for skade. Dess alvorligere skader som kan inntreffe som følge av den fremmede arten, dess mindre trenger sannsynligheten å være. I lys av CBDs formål om å bevare det biologiske mangfoldet, jf. art 1 så må ikke lista legges for høyt.

#### 4.2.3 Vurdering av kongekrabba som trussel

Det at kongekrabba er en fremmed art er altså ikke i seg selv nok til at handleplikten utløses; krabba må faktisk utgjøre en trussel. For å kunne si noe om hvilken konkret trussel kongekrabbas eksistens i Barentshavet utgjør vil jeg foreta en vurdering ut i fra foreliggende studier.

---

<sup>27</sup> Birnie og Boyle (2002) s. 117

<sup>28</sup> Birnie og Boyle (2002) s. 574

Generelt må man anta at krabba har en effekt på økosystemet fordi alle arter har en effekt på omgivelsene sine. Problemet er i hvilken grad den kan ha skadelige virkninger og hvor sannsynlig dette er.

Når det gjelder sannsynligheten for at kongekrabbas kan lede til skade så kan man per i dag ikke si noe om dette. I følge biolog Jan H. Sundet så vil en angivelse av sannsynlighet ikke være annet enn ren spekulasjon.<sup>29</sup> Men man kan naturligvis heller ikke utelukke at kongekrabba kan gjøre skade i og med at alle arter har en effekt på omgivelsene sine.

Når det gjelder hvilken skade krabba kan påføre Barentshavet, så er det per i dag ikke vitenskapelig påvist at arten har ført til økologiske virkninger på økosystemet i norsk sone av Barentshavet.<sup>30</sup> Forskerne har heller ingen indikasjoner om skadevirkninger.<sup>31</sup> Det siste vil si at forskerne ikke har gjort relativt uvitenskaplige observasjoner om virkninger som gjør at de kan sette opp en hypotese om virkninger. Men erfaringsmessig kan det ta lang tid før slike påvirkninger blir synlige.<sup>32</sup>

Forskerne har dokumentert en rekke særtrekk ved krabbas biologi og atferd som kan bidra til å tegne et trusselbilde. Det er særlig tre egenartede forhold som er avdekket om krabba som er sentrale i risikovurderinga. Dette er reproduksjonspotensiale, spredningspotensiale og krabbas diett.

Når det gjelder reproduksjonspotensiale så er det påvist at kongekrabba har høy fekunditet. Fekunditet er et mål på hvor mange potensielle avkom en art kan få. Den gjennomsnittlige hunnkrabba er bærer av 3-400.000 egg, noe som er et høyt antall.<sup>33</sup>

Spredningspotensialet til kongekrabba er også påvist å være stort. Den vokser fort, tilpasser seg omgivelsene godt og har spredt seg i et stort geografisk område.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Meddelt under samtale med Jan H. Sundet, biolog og forsker ved Havforskningsinstituttet i Tromsø, 7. april 2003.

<sup>30</sup> Hjelset, Pinchukov og Sundet (2002) s.12

<sup>31</sup> Meddelt under samtale med Jan H. Sundet 7. april 2003.

<sup>32</sup> Sundet. (2002) s. 131

<sup>33</sup> Meddelt under samtale med Jan H. Sundet 7. april 2003.

<sup>34</sup> Meddelt under samtale med Jan H. Sundet 7. april 2003.

Når det gjelder kongekrabbas diett så har studier av krabbas mageinnhold vist at den beiter på et mangfold av arter og stort sett spiser det den kommer over.<sup>35</sup> Det at den er lite selektiv hva gjelder diett betyr at dietten ikke vil spille noen rolle som begrensende faktor i forhold til krabbas videre spredning. Den varierte dietten kan også bety at den ikke truer spesielle arter gjennom sine matvaner.

Andre faktorer som har betydning i risikovurderinga er forhold som konkurranse om næring, konkurranse om plass og om krabba bringer med seg parasitter og sykdom som kan påvirke andre arter i det eksisterende økosystemet. Per i dag vet forskerne lite om dette.

I tillegg til biologiske trekk ved kongekrabba, så må vi for å få et helhetlig bilde også se på trekk ved det miljøet krabba lever i, nemlig havmiljøet. Havet er sammenhengende og med få naturlige spredningshindre, noe som gjør det mulig for krabba å spre seg rent fysisk over store områder. Hvor sårbart Barentshavet er for påvirkning fra fremmede arter vet forskerne imidlertid lite om; per i dag kan man derfor ikke si noe om det.<sup>36</sup>

Hvilken temperatur kongekrabba trives i vil også ha betydning for dyrets spredning. Kongekrabba er en kaldtvannsart og finnes helst ved lave temperaturer fra 0 til 5 grader.<sup>37</sup> Dette vil kunne begrense krabbas vandringer sørover. Dessuten er det blitt registrert en generell temperaturøkning langs kysten av Nord-Norge de siste åra.<sup>38</sup> Dette vil kunne bidra til å stanse vandringa sørover tidligere enn hvis det ikke var noen temperaturøkning. Forskere har konkludert med at denne temperaturøkninga antageligvis vil lede til at krabba vil ha størst utbredning i nordøstlige strøk.<sup>39</sup> Dette betyr muligens at kongekrabba potensielt kan bli et større problem nordover i Barentshavet mot Bjørnøya og Svalbard, enn vestover og sørover langs norskekysten.

Det gjenstår mye forskning for å få kartlagt det fulle bildet av krabbas eventuelle negative virkninger. Vi kan likevel gjøre visse antagelser om risikoen ved den. Gjennomgangen viser at krabba har naturgitte forutsetninger for å kunne overleve og spre seg over store områder. Viser det seg at den faktisk medfører miljøskade vil den kunne påføre skader i et meget stort

---

<sup>35</sup> Sundet, Rafter og Nilssen (1998) s. 199

<sup>36</sup> Meddelt under samtale med Ole Jørgen Lønne, forskningssjef ved Havforskningsinstituttet i Tromsø, 22. april 2003.

<sup>37</sup> Sundet (2003) s. 130

<sup>38</sup> Hjelset, Pinchukov og Sundet (2002) s.17

<sup>39</sup> Hjelset, Pinchukov og Sundet (2002) s.17.

omfang. Det eneste som tilsynelatende kan stoppe den uten at menneskene griper inn, er havtemperaturen. Dette gir god grunn til å være bekymret for den videre utviklinga. Et usikkerhetsmoment er selvsagt at man ikke vet om Barentshavet er sårbart for påvirkninga fra kongekrabba. Om kongekrabbas eksistens per i dag “threaten ecosystems, habitats or species” må ses i lys av den føre var-tilnærminga som art. 8(h) springer ut av. En av de rettslige implikasjonene bak føre var-prinsippet er plikten til å handle før det foreligger vitenskapelig visshet om utviklinga. På bakgrunn av de antagelsene vi kan gjøre om risikoen ved kongekrabba og føre var-prinsippet, mener jeg at krabba må vurderes som en trussel og at Norge er forpliktet til å iverksette tiltak etter art. 8(h). Det som er uklart er hva som ligger i handleplikten. Dette avhenger blant annet av hva som er “as far as possible and as appropriate”, noe jeg vil vurdere nedenfor.

#### 4.3 Begrensninger og føringer på handleplikten

##### 4.3.1 Innledning

Etter art. 8(h) skal konvensjonstaten “*as far as possible and as appropriate*: Prevent (...) control or eradicate(...)”.

Utgangspunktet er at statene har en handleplikt når den fremmede arten er en trussel som beskrevet i art. 8(h). Rervasjonen “as far as possible and as appropriate” innebærer en svekkelse av denne handleplikten.

Uttrykket “*as far as possible*” begrenser handleplikten og innebærer at denne ikke er absolutt. Dette betyr at det i gitte situasjoner ikke foreligger noen plikt til å handle til tross for at det foreligger en trussel. Innenfor grensa for hva som er mulig, legger hva som er “*as far as possible and as appropriate*” rammene for valg av virkemiddel.

Jeg vil først vurdere hvilke begrensninger på handleplikten som følger av “as far as possible”. Deretter vil jeg vurdere føringene for valg av virkemiddel. Det er hensiktsmessig å behandle disse to aspektene etter hverandre fordi mange av de hensynene som begrunner de to kriteriene er sammenfallende. Av denne grunn vil jeg behandle valg av virkemiddel før jeg ser på det nærmere innholdet av de tre reaksjonsalternativene i art. 8(h).



Under vurderingene nedenfor vil jeg fortløpende foreta vurderinger i forhold til forvaltninga av kongekrabba.

#### 4.3.2 Begrensninger på handleplikten

##### 4.3.2.1 Problemstilling

Jeg vil nå vurdere noen hensyn som kan begrense handleplikten og dermed være avgjørende for om tiltak skal iverksettes overhodet. Handleplikten må vurderes ut i fra hva som er faktisk gjennomførbart. Hva som er “*as far as possible*” vil derfor kunne bero på hva som er økonomisk, teknisk og politisk gjennomførbart i det konkrete tilfelle.

##### 4.3.2.2 Økonomiske ressurser

Hva som er faktisk mulig å gjennomføre for et land kan være begrenset ut i fra hva slags økonomiske ressurser landet har til rådighet. I mange sammenhenger vil nettopp manglende økonomisk evne gjøre det vanskelig for utviklingsland å etterleve sine folkerettslige forpliktelser. Når det gjelder etterlevelse av forpliktelsene i art. 8(h) så vil imidlertid økonomisk evne nettopp være et relevant hensyn når innholdet av forpliktelsen skal avklares, fordi tiltak bare skal iverksettes så langt som det er mulig. Dette må være klart på bakgrunn av art. 20, hvor industrilandene forplikter seg til å støtte utviklingslandene økonomisk slik at de kan etterleve konvensjonsforpliktelsene. Dette hensynet gjelder ihvertfall så langt manglende økonomisk evne til etterlevelse kan spores tilbake til manglende økonomisk støtte som forutsatt i art. 20. Utviklingslandenes behov for økonomisk støtte blir også anerkjent i fortalens punkt 14. Å unnlate å handle kan på dette grunnlaget være i tråd med forpliktelsene i art. 8(h). At økonomi er et relevant hensyn er for øvrig i samsvar med prinsippet om at statene har et felles, men differensiert ansvar, som kommer til uttrykk i Rio-erklæringas prinsipp 7. Bakgrunnen for prinsippet er erkjennelsen av at de rike landene har et større ansvar for miljøforringelsene i verden, samtidig som de har ressurser til å møte miljøproblemene.

For den norske stats del, med store økonomiske ressurser, så må dette bety at økonomi ikke vil være et hensyn som kan begrense Norges handleplikt i særlig grad. Norge kan dermed

neppe bli fritatt en handleplikt på dette grunnlaget. Økonomi kan imidlertid legge føringer for valg av virkemiddel, noe jeg kommer tilbake til nedenfor.

Når det gjelder konkret i forhold til kongekrabba så vil det økonomiske aspektet ikke sette noen begrensinger for Norges handleplikt. Hvilke tiltak som må iverksettes må imidlertid avgjøres ut i fra “as far as possible and as appropriate”, som jeg drøfter nedenfor.

#### 4.3.2.3 Forvaltningssamarbeidet med Russland

Kan politisk samarbeid være en relevant moment ved vurderinga av hva som er “as far as possible”? Det norsk-russiske forvaltningssamarbeidet om kongekrabba inngår som en del av den bilaterale fiskeriavtalen landene imellom. Dette betyr at iverksetting av tiltak overfor kongekrabba etter art. 8(h) ikke kan gjøres uten at det vil ha påvirkning på dette samarbeidet. At det per i dag vil det være svært vanskelig politisk for Norge å sette igang tiltak uten at dette er omforent med Russland gir fiskerministeren uttrykk for i et brev til Næringskomiteen datert 14. januar 2003: “(...) Ettersom kongekrabbeforvaltningen er en integrert del av den bilaterale fiskeriavtalen med Russland, vil det kunne få svært uheldige konsekvenser hvis Norge skulle begynne å forvalte kongekrabben unilateralt før vi har blitt enige med Russland om at de to land kan forvalte kongekrabben hver for seg i sine respektive soner, eller i deler av sine respektive soner. En forutsetning for endret forvaltning er m.a.o. at dette skjer i enighet med Russland. (...)”<sup>40</sup> De uheldige konsekvensene fiskeriministerens antageligvis sikter til er at hele samarbeidet om fellesbestander kan bryte sammen hvis Norge opererer på egen hånd i forhold til kongekrabba. Et slikt sammenbrudd vil kunne ha langt større miljømessige konsekvenser enn den kongekrabba representerer. Dette fordi samarbeidet blant annet innebærer fastsetting av totalkvoter på alle fellesbestander. Settes det ikke lenger slike kvoter kan man frykte at uttaket av fisk vil bli mye større enn i dag, noe som vil kunne true en rekke fiskebestander. Ut i fra dette kan hensynet til å bevare den bilaterale fellesforvaltninga være et relevant hensyn som kan sette begrensninger for hva som er mulig etter art. 8(h).

---

<sup>40</sup> Innst.S.nr.162 (2002-2003), vedlegg 1: Brev fra Fiskeridepartementet v/statsråden til Næringskomiteen datert 14. januar 2003.

#### 4.3.2.4 Tekniske muligheter

Hva som er teknisk mulig vil kunne begrense handleplikten. Er det verken mulig å hindre, utrydde eller kontrollere en fremmed art, kan det heller ikke pålegge staten noen plikt til å iverksette slike tiltak. Imidlertid er vel ikke dette så praktisk, for i de fleste tilfeller vil det ihverfall være mulig å iverksette kontrolltiltak.

#### 4.3.3 Valg av virkemiddel

##### 4.3.3.1 Problemstilling

Når begrensningene på handleplikten er kartlagt vil hva som er “*as far as possible and as appropriate*” være bestemmende for hva slags tiltak som i det konkrete tilfelle oppfyller kravene til handling i art. 8(h). “As far as and as appropriate” relaterer seg til hvilke hensyn som kan vektlegges både ved valg mellom de tre reaksjonsalternativene og ved den faktiske gjennomføringa av et tiltak.

Hva som er “*as far as possible and as appropriate*” vil kunne bero hva som er økonomisk, teknisk og politisk gjennomførbart. Disse hensynene inngår i en mer sammensatt vurdering hvor utgangspunktet vil være hva slags tiltak som vil fremme miljømessige mål på en best mulig måte. Før var-prinsippet vil derfor spille en viktig rolle ved valg av virkemiddel.

CBDs veiledende retningslinjer prinsipp 2 gir anbefalinger for statenes valg av virkemiddel. Her blir det foreskrevet en tretrinns tilnærming til bekjempelsen av fremmede arter. Det blir slått fast at nest etter å hindre innføring, så er det å hindre etablering og deretter utrydding de foretrukne virkemidler. Bare hvis utrydding ikke er mulig, eller det ikke finnes tilstrekkelige ressurser til utrydding, så kan statene gå over til tredje stadium, nemlig kontroll. Bakgrunnen for denne tretrinns tilnærminga er først og fremst at det utifra miljøhensyn er bedre med forebyggende enn avbøtende tiltak. Ut i fra hensynet til før var-prinsippet og formålet med CBD, så må utgangspunktet etter art. 8(h) være at det foreligger en plikt til å følge den tretrinns tilnærminga. Da vil statene alltid ha en plikt til å hindre innføring før de eventuelt går over til utrydding og kontroll. Det er imidlertid ikke bare miljøhensyn som er et relevant

hensyn etter art. 8(h). Som jeg skal vise spiller andre hensyn inn, hensyn som kan gjøre at statene kan fravike den tretrinns tilnærminga. Nedenfor vil jeg vurdere noen slike hensyn.

#### 4.3.3.2 Økonomiske ressurser og prioriteringer

Som vi har sett kan økonomi være et hensyn som fritar statene fra handleplikten etter art. 8(h). Manglende økonomisk evne og muligheter kan imidlertid også spille inn i forhold til valg av virkemiddel. Særlig for fattige land kan derfor å iverksette kontrolltiltak, når utrydding er faktisk mulig, kunne oppfylle forpliktelsene i art. 8(h). Dette må imidlertid avveies mot den trusselen den fremmede arten representerer. Jo alvorligere trusselen er, desto mindre grunn er det til å la økonomiske hensyn avgjøre hvilken innsats landet skal møte den fremmede arten med.

For Norge må det imidlertid generelt mye til før myndighetene kan oppgi hindring/utrydding og gå over til kontrollstadiet. I uoverskuelig framtid vil Norge som utgangspunkt være nødt til å iverksette de tiltak som til enhver tid er mest sofistikerte i møte med fremmede arter. En begrensende faktor vil naturlig nok være andre hensyn som kan vektlegges ved valg av virkemiddel. Dette kan være tekniske muligheter og kostnadseffektivitet, hensyn jeg vil behandle nedenfor.

Et annet økonomisk aspekt som kan tenkes å være relevant ved vurderinga av hva som er “*as far as possible and as appropriate*” er prinsippet om retten til utvikling. I CBDs fortale punkt 18 anerkjennes det at økonomisk og sosial utvikling og fattigdomsbekjempelse er de altoverskyggende prioriteter for utviklingslandene. I Rio-erklæringas prinsipp 3 blir også retten til utvikling slått fast. Fattige land kan imidlertid ikke uten videre prioritere bort tiltak etter art. 8(h) på grunn av hensynet til utvikling. Dette fordi det i fortalens punkt 19 erkjennes at bevaring og bærekraftig bruk av det biologisk mangfold nettopp er en forutsetning for å kunne møte kravene en voksende befolkning stiller til mat, helse og andre behov. Tanken om at miljøhensyn og utviklingshensyn er to sider av samme sak og ikke representerer motstridende interesser kommer også til uttrykk i Rio-erklæringas prinsipp 4.

#### 4.3.3.3 Kostnadseffektivitet

I de veiledende retningslinjene prinsipp 2 sies det at å hindre innføring, i tillegg til å være miljømessig ønskelig, generelt er mer kostnadseffektivt enn avbøtende tiltak i etterkant. Bestemmelsen er et uttrykk for at kostnadseffektivitet er et relevant, men ikke avgjørende hensyn når man skal vurdere om et tiltak er hensiktsmessig etter art. 8(h). At kostnadseffektivitet er et relevant hensyn når man vurderer tiltak mot miljøtrusler, kommer også til uttrykk i Rio-erklæringas prinsipp 15.

Kostnadseffektivitet vil si at man skal gjennomføre et tiltak med lavest mulig kostnader for samfunnet.<sup>41</sup> Har man flere veier til målet må man vurdere nytte og kostnader i de forskjellige alternativene, for på den måten å ha grunnlag for å velge det samfunnsmessig billigste alternativ. At kostnadseffektivitet er et relevant hensyn kan i et gitt eksempel bety at selv om utrydding er mulig, så kan staten velge kontrolltiltak fordi det er mer kostnadseffektivt. Hensynet til kostnadseffektivitet må imidlertid avveies mot den miljømessige trusselen i det aktuelle tilfellet.

Kostnadseffektivitet vil ikke alltid være ensbetydende med hva som er miljømessig ønskelig. I et økonomiske perspektiv er det imidlertid om å gjøre å utnytte miljøet som ressurs så langt det er samfunnsmessig lønnsomt. Hvis man godtar premissene for denne økonomiske tankegangen så må man også i stor grad godta at ønsket om et hav fritt for kongekrabbe må balanseres opp mot den nytte og kostnad krabbene faktisk representerer.

Hensynet til kostnadseffektivitet åpner opp for noen interessante perspektiver når det gjelder tiltak overfor kongekrabba. Det forhold at kongekrabba er en stor økonomisk ressurs er en post på nyttesida når man skal foreta en analyse av hvilket tiltak etter art. 8(h) som er mest kostnadseffektivt. Denne nytten vil man kunne hente ut hvis man forvalter krabba som en ressurs gjennom kontrolltiltak, men ikke hvis krabba blir utryddet. Øvrig nytte som kongekrabba medfører, som økt sysselsetting i fiskeflåten, må også regnes med. De samlede samfunnsmessige kostnader forbundet med å ha krabba i norske farvann må også summeres, og vil også variere avhengig av valg av tiltak. Ved utrydding vil det påløpe utgifter til selve utryddinga av dyret og det vil påløpe et tap som følge av at man ikke lenger kan utnytte

---

<sup>41</sup> Bugge (1999) s. 82

krabba som en ressurs. Ved gjennomføring av kontrolltiltak vil det påløpe utgifter til faktiske kontrolltiltak og kostnader knyttet til bifangstproblematikk. I tillegg har vi kostnader knyttet til de miljøvirkninger krabba eventuelt fører med seg. Dette kan være tapt bruksverdi av Barentshavet og kostnader ved å avbøte miljøskade. Ut i fra verdien av den samlede nytte og kostnad for det enkelte tiltak vil man ha et grunnlag for å velge det mest kostnadseffektive. Hvis kontroll av kongekrabba faktisk viser seg å være det mest kostnadseffektive virkemiddelet kan det være helt i tråd med art. 8(h) å velge denne forvaltningsstrategien framfor utrydding. Dette til tross for en slik forvaltning vil gå på tvers av den tretrinns tilnærminga retningslinjene oppstiller. Igjen må imidlertid dette ses i lys av den trusselen kongekrabba representerer.

Ovenfor så vi at kostnadseffektivitet er et relevant hensyn ved valg mellom bestemmelsens tre virkemidler. Kostnadseffektivitet kan også kan tillegges vekt når det enkelte virkemiddel skal gjennomføres. Hvis kommersiell fangst av kongekrabbe tilfredsstiller kravet til kontroll i art. 8(h), legger bestemmelsen da føringer på hvilke hensyn statene kan ta ved den praktiske gjennomføringa av denne fangsten? Problemstillinga reises på bakgrunn av at Fiskeridepartementet i forskrift fastsatte at fangst på kongekrabbe høsten 2002 skulle skje i perioden 21. september og 31. desember. Bakgrunnen for dette var anbefalinger i samarbeidsavtalen med Russland om at fangst bare bør foregå når krabba har størst kommersiell kvalitet.<sup>42</sup> Sesongen for det kommersielle fisket blir dermed styrt av når det økonomiske utbyttet av fangsten er størst. Dette innebærer at kongekrabba er fredet størstedelen av året. Så lenge selve fangsten faktisk innebærer tilfredsstillende kontroll etter art. 8(h), så må det være “as appropriate” å legge vekt på kostnadseffektivitet i denne situasjonen.

Når den fremmede arten ikke utgjør noen ressurs, vil å hindre innføring i de fleste tilfeller være det mest kostnadseffektive. Da vil det først og fremst være mellom forskjellige avbøtende tiltak at det vil være aktuelt å foreta en nyttekostnadsanalyse.

#### 4.3.3.4 Tekniske muligheter

---

<sup>42</sup> Protokollen for den 31. sesjon i den norsk-russiske fiskerikommisjon, vedlegg 7, art. 10.5

Tekniske mulighet vil sette grenser for hva som er mulig å få gjennomført av tiltak. For rike land med all mulig teknologi tilgjengelig vil dette være et spørsmål om hvilke begrensninger dagens teknologi setter for bekjempelsen av fremmede arter. For et fattig land vil de tekniske mulighetene også avhenge av de økonomiske ressurser landet har tilgjengelig.

Når det gjelder kongekrabba så hevder biolog Jan H. Sundet at det ikke vil være mulig å utrydde den.<sup>43</sup> Dette skyldes både det enorme antallet som finnes i Barentshavet og på grunn av at krabbeyngelen vil være vanskelig å fiske opp siden den bare er noen millimeter stor. Dette tilsier at utrydding ikke er mulig etter art. 8(h) og at det bare vil være en forpliktelse til å iverksette tiltak for å hindre spredning og å gjennomføre kontrolltiltak.

#### 4.3.3.5 Andre hensyn

I prinsipp 12 i de veiledende retningslinjene er det listet opp noen hensyn som skal tas ved gjennomføring av utrydding, begrensning og kontrolltiltak. Her står det at når slike tiltak skal gjennomføres så må det gjøres på en måte som er trygg for mennesker, miljøet og landbruket, samt etisk akseptabel for eierne i områdene berørt av invaderende fremmede arter. Disse hensynene kan sette begrensninger for om et tiltak er mulig. Eksempelvis kan sikkert mange fremmede arter utryddes ved bruk av gift, men dette vil være uakseptabelt, og dermed ikke mulig etter art. 8(h), fordi det vil være skadelig for miljøet forøvrig.

#### 4.4 “Eradicate”

En plikt til å utrydde etter art. 8(h) betyr at statene skal iverksette tiltak for å fjerne den fremmede arten for godt. Innholdet av denne forpliktelsen reiser tilsynelatende ikke de helt store tolkningstviler, da målsettinga er klar. Problemet er vel heller i hvilke situasjoner det er en plikt til å utrydde, jf. “as far as possible and as appropriate”. Da det antagelivis heller ikke vil være mulig vil å utrydde kongekrabba velger jeg å ikke forfølge denne problemstillinga videre.

---

<sup>43</sup> Meddelelt personlig under samtale 3.april 2003.

## 4.5 “Prevent”

### 4.5.1 Problemstilling

Det første alternative virkemiddelet etter art. 8(h) er å hindre innføring av fremmede arter som kan utgjøre en trussel mot økosystemer, habitater og andre arter, jf. ”*Prevent the introduction of (...)*”.

Uttrykket “prevent” kan tenkes å bety at statene skal iverksette forebyggende arbeid og at de fysisk skal hindre innføringer og etablering. Videre kan det stille krav til lovgivninga. Når det gjelder det siste, så oppstiller ikke CBD noe krav om lovfesting for å etterleve art. 8(h). I prinsipp 11(1) i de veiledende retningslinjer finnes det en oppfordring til statene om å vedta bestemmelser som omhandler utilsiktede innføringer og tilsiktede innføringer som har etablert seg og blitt invaderende.<sup>44</sup> Statene har imidlertid ingen plikt til å forankre virkemidlene etter art. 8(h) i lovgivninga. Lovfesting vil likevel være en forutsetning for å kunne etterleve konvensjonsforpliktelsene i mange sammenhenger, fordi legalitetsprinsippet krever det. Det er imidlertid et internrettslig spørsmål jeg ikke vil forfølge her.

Når det gjelder “introduction of”, så kan det spørres hva som egentlig ligger i dette. Begrepet “introduction” er definert i de veiledende retningslinjene til art. 8(h) i fotnote 57 punkt iii). Her sies det at begrepet betyr at en fremmed art blir forflyttet utenfor sitt naturlige leveområde ved menneskelig hjelp, direkte eller indirekte. Her sies det også at innføringer kan skje innenfor samme land - artenes naturlige tilholdssteder følger som kjent ikke landegrensene - og mellom to land.

### 4.5.2 Forebygging

Først vil jeg se på om “prevent” kan innebære en plikt til forebygging. CBD inneholder i art. 14 en generell bestemmelse om plikt til å gjennomføre konsekvensanalyser. Kan “prevent” inneholde en slik plikt?

---

<sup>44</sup> Definert i fotnote 57 i de veiledende retningslinjene som en fremmed art hvis innføring eller spredning truer biologisk mangfold.



CBD art. 14(1)a fastsetter:

*”Each Contracting Party, as far as possible and as appropriate, shall: Introduce appropriate procedures requiring environmental impact assessment of its proposed projects that are likely to have significant adverse effects on biological diversity with a view to avoiding or minimizing such effects and, where appropriate, allow for public participation in such procedures.”*

Partene skal etter bestemmelsen innføre krav om å konsekvensvurdere prosjekter som det er sannsynlig at vil medføre omfattende negativ effekt på biologisk mangfold. Dette skal skje så langt som mulig og som hensiktsmessig. Et prosjekt som har som virkning at det blir innført fremmede arter som vil kunne utgjøre en trussel etter art. 8(h) må oppfylle bestemmelsens krav til omfattende negativ effekt.

Å gjennomføre konsekvensanalyser er ofte nødvendig for å få kartlagt hvilke miljøvirkninger et prosjekt vil ha. I mange sammenhenger vil gjennomføring av en konsekvensanalyse derfor være en forutsetning for å kunne etterleve plikten til å hindre innføring etter art. 8(h). Dette fordi en konsekvensanalyse vil kunne avdekke om et prosjekt vil innebærer innføring av en art som er en trussel etter art. 8(h). Art. 14(1)a) overlater imidlertid mye av vurderinga av om konsekvensanalyse er nødvendig til partene selv. Bare prosjekter som det er sannsynlig at vil ha omfattende negativ effekt på det biologiske mangfoldet utløser plikten.

Det er i forkant av *tilsiktete* innføringer at det er mest praktisk at man vil kunne gjennomføre en konsekvensanalyse. Prinsipp 10 i de veiledende retningslinjene presiserer plikten til å gjennomføre konsekvensanalyser i forbindelse med tilsiktete innføringer. Her sies det at konsekvensanalyser bør gjennomføres både før en art eventuelt tillates innført til landet og ved innføring til et nytt økologisk område innen et land.

En konsekvensanalyse rettet direkte mot *utilsiktete* innføringer kan i utgangspunktet virke upraktisk. Prinsipp 11(2) i de veiledende retningslinjene kan bidra til å presisere om partene plikter å gjennomføre konsekvensanalyser også i forhold til utilsiktete innføringer. Her sies det at konsekvensanalyser skal brukes i forbindelse med prosjekter som kan innebære utilsiktete innføringer. Prinsipp 11(2) sier først at vanlige spredningsveier for utilsiktete innføringer må (“need to”) identifiseres. Så nevnes noen typer aktiviteter som ofte er spredningsveier for utilsiktete innføringer. Det sies videre at konsekvensanalyser av slik

aktivitet bør behandle risikoen for utilsiktet innføring av invaderende fremmede arter, og at når det er hensiktsmessig så bør en risikoanalyse av spredningsveiene gjennomføres.

Vi ser at gjennomføring av en konsekvensanalyse vil kunne være en forutsetning for å etterleve plikten til å hindre innføring etter art. 8(h). I den grad det er tilfelle, mener jeg at de veiledende retningslinjene innebærer en presisering av art. 8(h) på dette punktet.

Kongekrabba ble som kjent satt ut av russerne på 60-tallet og med dagens regelverk ville det ha vært Russland som eventuelt hadde hatt en plikt til å hindre den opprinnelige utsettinga i Murmanskfjorden. Imidlertid hadde Norge en plikt til å hindre kongekrabba i å bli innført i norsk sone i den grad den utgjorde en trussel på tidspunktet for innføring. Hva konkret ville denne plikten gå ut på? Når det gjelder konsekvensanalyse, så kan ikke Norge ha hatt noen plikt etter art. 14; innføringa var jo ikke noe “proposes project” fra Norges side. Når det gjelder en eventuell plikt til å konsekvensvurdere prosjekter som kunne være spredningsveier for utilsiktede innføringer, så kan det også vanskelig tenkes. Innføringa av kongekrabba var jo ingen bivirkning av at Norge hadde igangsatt en type aktivitet som kunne fungere som spredningsvei for krabba. Samtidig så var vel neppe norske myndigheter ukjent med problematikken i forkant av introduksjonen til Norge. For å kunne hindre innføring, tilsier dette at Norge hadde en plikt til å ta problematikken opp til vurdering i forkant.

Hva slags annen type forebygging kan “prevent” tenkes å inneholde? I art. 14 finnes det også andre bestemmelser som kan ha betydning for forebygging.

Art. 14(1)c fastsetter:

*“Each Contracting Party, as far as possible and as appropriate, shall: Promote, on the basis of reciprocity, notification, exchange of information and consultation on activities under their jurisdiction or control which are likely to significantly affect adversely the biological diversity of other States or areas beyond the limits of national jurisdiction, by encouraging the conclusion of bilateral, regional or multilateral arrangements, as appropriate.”*

Statene skal arbeide for at notifikasjon, informasjonsutveksling og rådslagning fremmes gjennom internasjonale avtaler. Det foreligger etter bestemmelsen ingen plikt til denne typen samarbeid. Det kan imidlertid tenkes at denne typen samarbeid vil være avgjørende for at en stat skal kunne hindre innføring av en fremmed art etter art. 8(h). Plikten til å hindre i denne sammenheng må innebære at et land bidrar til å muliggjøre denne typen samarbeid; et land

kan ikke alene stå for samarbeidet. I de veiledende retningslinjene oppfordres det også til informasjonsutveksling og samarbeid prinsipp 8 og 9. Dette styrker en tolkning av at “prevent” innebærer en plikt til å samarbeide.

I forhold til innføring av kongekrabbe til norsk sone, så ville Norge etter dette ha en plikt til å samarbeide med Russland i forkant av introduksjonen. Hovedansvaret for å yte informasjon og initiere samarbeid ville det imidlertid være naturlig at Russland hadde.

Hvilke andre forebyggende tiltak kan tenkes? I de veiledende retningslenger sier prinsipp 10 at ingen førstegangs eller påfølgende tilsiktet innføring av en invaderende eller potensielt invaderende fremmed art må finne sted uten tillatelse fra myndighetene i mottakerstaten. Særlig hensynet til føre var-prinsippet tilsier at statene har en plikt etter art. 8(h) til å innføre et system hvor tiltakshavere søker om tillatelse for å kunne innføre arter som skader eller kan skade det biologiske mangfold. At avgjørelser om dette skal bygge på føre var-prinsippet sies det forøvrig i prinsipp 10. En slik plikt er selvfølgelig ikke mulig i forhold til utilsiktede innføringer. For å sikre at systemet med tillatelser blir etterlevd sies det i prinsipp 7 at grensekontroll og karantene bør innføres.

#### 4.5.3 Fysiske tiltak

“Prevent” refererer seg ikke bare til å hindre den første innføringa av en art. Også tiltak som har til hensikt å hindre *etablering*<sup>45</sup> av en fremmed art kan karakteriseres som “prevent”. At dette er en del av betydninga av “prevent” går motsetningsvis fram av prinsipp 12 i de veiledende retningslinjene. Her sies det at når en invaderende fremmed art er etablert, så skal tiltak som utrydding, begrensnig og kontroll iverksettes for å lindre uheldige virkninger. Tiltak for å hindre etablering kan være å hindre videre spredning av en allerede innført art.

Kongekrabba er i dag etablert med levedyktige bestander så langt vest som Laksefjorden. Så lenge den ikke har etablert seg overalt hvor den kan tenkes å etablere seg, så må Norge ha en plikt til å hindre videre spredning til nye områder. Dette vil si at Norge har en plikt til å hindre at krabba sprer seg nordover mot Bjørnøya og Svalbard og sørover mot Lofoten.

---

<sup>45</sup> En art er i følge fotnote 57 i de veiledende retningslinjene etablert når den har evnen til å formere seg og få et levedyktig avkom i sitt nye leveområde.

Har så Norge foretatt seg noe for å hindre den videre spredninga av kongekrabba? I protokollen for den 31. sesjon i den norsk-russiske fiskerikommisjonen ble partene enige om å gi forskere fra begge land *“(…) i oppdrag å utarbeide et vitenskapelig grunnlag for etablering av en vestlig grense for krabbens utbredelse og utarbeide forslag til mulige tiltak for å begrense videre utbredelse vest for denne grensen.”*<sup>46</sup> På grunnlag av forskernes arbeid tar norske myndigheter nå sikte på å sette ei vestre grense for fellesforvaltninga med Russland og *“(…) dermed gjøre norske myndigheter i stand til å iverksette effektive tiltak mot videre utbredelse av kongekrabben.”*<sup>47</sup> Delelinja vil gå der man kan påvise at det finnes en norsk bestand av krabba, altså der dyret ikke lenger vandrer mellom de to lands økonomiske soner. Vest for grensa vil bestanden være nasjonal og underlagt norsk jurisdiksjon, mens bestanden øst for grensa vil være delt og dermed underlagt forvaltningssamarbeidet og avtalene med Russland. Det at Norge ikke vil være forpliktet etter samarbeidsavtalene med Russland vest for denne grensa, åpner for unilaterale tiltak for å stoppe utbredelsen. Når vestgrensa er satt *“(…) vil dette også gi norske myndigheter mulighet til å begrense kongekrabbens nordlige og sydlige utbredelse vest for denne grensen.”*<sup>48</sup> Aktuelle tiltak for myndighetene til å nå målet om å stoppe utbredelsen er å innføre fritt fiske, skuddpremie og fri omsetning. Dette er et tiltak som i og for seg kan betraktes som en oppfyllelse av kravet til “prevent” i forhold til å hindre videre spredning. Tatt i betraktning av at det har vært store mengder krabbe i norske farvann helt siden begynnelsen av nittiårene, så kan man imidlertid spørre om denne reaksjonen kommer raskt nok for å være en tilfredsstillende etterlevelse av art. 8(h). I “prevent” så må det ligge et krav om at tiltak settes i gang så raskt som mulig ut i fra en føre var-vurdering.

## 4.6 “Control”

### 4.6.1 Problemstilling

Den andre alternative virkemiddelet etter art. 8(h) er å kontrollere (“control”) fremmede arter som kan utgjøre en trussel mot økosystemer, habitater og andre arter.

---

<sup>46</sup> Protokollen for den 31. sesjon i den norsk-russiske fiskerikommisjon, art. 9

<sup>47</sup> Innst.S.nr.162 (2002-2003), vedlegg 1: Brev fra Fiskeridepartementet v/statsråden til Næringskomiteen datert 14. januar 2003.

<sup>48</sup> Innst.S.nr.162 (2002-2003), vedlegg 1: Brev fra Fiskeridepartementet v/statsråden til Næringskomiteen datert 14. januar 2003.

Uttrykket “control” er ikke entydig. “Control” kan bety å ha faktisk tilsyn med fremmede arter gjennom overvåkning og innsamling av informasjon. Videre kan det bety å fysisk kontrollere spredninga innenfor samme land.<sup>49</sup> Jeg skal nå se på hva kontrollplikten etter art. 8(h) mer spesifikt går ut på.

#### 4.6.2 Kontroll gjennom tilsyn

CBD art. 7(c) og (d) er relevante i forhold til til om statene plikter ha tilsyn med fremmede arter.

Art. 7(c) fastsetter:

*“Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate, in particular for the purpose of articles 8 to 10: Identify processes and categories of activities which have or are likely to have significant adverse impact on the conservation and sustainable use of biological diversity, and monitor their effects through sampling and other techniques;”*

Art. 7(d) fastsetter:

*“Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate, in particular for the purpose of articles 8 to 10: Maintain and organize, by any mechanisms data, derived from identification and monitoring activities pursuant to subparagraphs (a), (b) and (c) above.”*

Etter art. 7(c) plikter statene å identifisere og overvåke prosesser og aktiviteter som det er sannsynlig at vil ha de nevnte uheldig virkninger. Dette må forstås som å dekke så vel naturlige som menneskeskapte trusler mot det biologisk mangfold. Art. 7(d) pålegger staten å bearbeide funnene etter art. 7(c). Denne plikten påløper imidlertid bare så langt som mulig og som hensiktsmessig. At statene har et ansvar for å øke den forskningsbaserte kunnskapen om biologisk mangfold erkjennes for øvrig i mer generelle vendinger i punkt 7 i fortalen. De veiledende retningslinjene slår fast viktigheten av forskning og overvåkning i prinsipp 5. På bakgrunn av de art. 7(c) og (d) og signalene i retningslinjene, så mener jeg at kontrollplikten etter art. 8(h) innebærer en plikt til overvåkning og tilsyn. Det må samtidig være en forutsetning at statene tar initiativ til slik forskning på et tidlig tidspunkt

---

<sup>49</sup> Schei (2003) s. 102

Fremmede arter som utgjør en trussel, slik som kongekrabba, må være en prosess som oppfyller kravet til sannsynlighet og dermed utløser plikten til å forske etter art. 7(c). Hva har Norge gjort i forhold til overvåking og forskninga på kongekrabba? Forskningsfangst på krabba ble igangsatt i 1994 og har tjent flere formål. Den har bidratt til at det har blitt samlet inn betydelige datamengder som blir brukt innen den bestandbiologiske forskninga på kongekrabbe.<sup>50</sup> Denne forskninga har imidlertid først og fremst vært ressurskartlegging, med det siktemål å danne et grunnlag for hvordan kongekrabba kan utnyttes som ressurs. Siden 1997 har det også vært drevet forskning på bifangstproblematikk. Forskerne har kartlagt mengden bifangst og typen og omfanget av problemer knyttet til bifangsten.<sup>51</sup> Den siste kategorien forskning har ikke sett på de biologiske aspektene ved kongekrabba og er derfor ikke en etterlevelse av forpliktelsene etter art. 8(h).

Når det gjelder den forskninga som har sett på de biologiske aspektene, så ble det fra høsten 1999 lagt føringer for spesiell forskningsinnsats på kongekrabbas innvirkning på det marine miljøet gjennom egne programmer. Dette har blant annet resultert i et overvåkningsprosjekt for studier av krabbas effekt på bunnfaunaen i Finnmark og Troms.<sup>52</sup> Regjeringa har nylig signalisert at det vil øke forskningsinnsatsen kraftig i 2003. Det skal utarbeides et større program for forskning og overvåkning av konsekvensene av kongekrabbas inntreden i våre farvann.<sup>53</sup> Denne forskninga blir den første som kun ser på kongekrabba ut i fra et biomangfoldperspektiv. Om denne forskningsinnsatsen tilfredsstiller kravet til tilsyn i art. 8(h) avhenger av blant annet av forskningas omfang og kvalitet. Dette er det vanskelig for meg å vurdere. Det som kan vurderes er imidlertid om denne innsatsen har kommet raskt nok. Sett i lys av at det allerede på begynnelsen av 90-tallet ble tatt store mengder kongekrabbe, så kan det hevdes at Norge ikke har etterlevd tilsynsplikten etter art. 8(h) når systematisk forskning først kom i gang på slutten av 90-tallet.

#### 4.6.3 Fysiske kontrolltiltak

---

<sup>50</sup> Sundet (2002) s. 131

<sup>51</sup> Sundet og Hjelset (1999) s. 3

<sup>52</sup> Innst.S.nr.162 (2002-2003), vedlegg 1: Brev fra Fiskeridepartementet v/statsråden til Næringskomiteen datert 14. januar 2003.

<sup>53</sup> Innst.S.nr.162 (2002-2003), vedlegg 1: Brev fra Fiskeridepartementet v/statsråden til Næringskomiteen datert 14. januar 2003.

#### 4.6.3.1 Skade- og bestandsreduksjon

Prinsipp 15 i de veiledende retningslinjene slår fast at tiltak for å kontrollere invaderende fremmede arter bør vektlegge reduksjon av antallet slike arter (“reducing the number of the invasive alien species”), samt skadereduksjon (“reducing the damage caused”). Dette støtter en tolkning av art. 8(h) hvor kontrollplikten også innebærer at statene må gå inn med fysiske tiltak for å kontrollere fremmede arter. Disse tiltakene kan språklig sett være to sider av samme sak, da bestandsreduksjon er en form for skadereduksjon. Skadereduksjon kan imidlertid også være noe mer enn bestandsreduksjon. Prinsipp 15 gir selv en pekepinn på hva slags type tiltak som kan være aktuelle og nevner mekanisk, kjemisk og biologisk kontroll, samt forvaltning av habitater. Dette gir imidlertid ikke noen konkret veiledning om hva disse tiltakene skal gå ut på. Begrepet skadereduksjon er samtidig meget vidt og favner vel de fleste tiltak som har til hensikt å kontrollere bestanden av kongekrabbe. Slik jeg ser det må dette bety at statene har en plikt til å iverksette skadereduksjon, men at det er opp til statene selv å tilpasse tiltakene, jf. hva som er “as far as possible and as appropriate”.

Bestandsreduksjon er mer konkret enn skadereduksjon og innebærer at bestanden av den fremmede arten skal reduseres. Hvor stor bestandsreduksjon staten er forpliktet til å foreta sier verken konvensjonene eller retningslinjene noe om. Kan vi si noe om hvor stor bestandsreduksjonen må være for å oppfylle kravet til fysiske kontrolltiltak i art. 8(h)? Noe klarhet i dette kan fås ved å lese bestemmelsen i sammenheng. Etter art. 8(h) er handlingsalternativene “prevent”, “control” og “eradicate”. Alternativene “prevent” og “eradicate” oppstiller en forpliktelse til å hindre eller utrydde den fremmede arten. Dette er alternativer som er absolutte i sin karakter; målsettinga er å nå en tilstand hvor fremmede arter ikke forekommer. Sett i lys av dette kan man tolke “control” strengt og si at virkemiddelet innebærer en plikt til å sørge for en reduksjon som ligger nærmest mulig en utrydding. Det avgjørende blir imidlertid hva som i det konkrete tilfellet er “as far as possible and as appropriate”.

#### 4.6.3.2 Kommersiell fangst

I forhold til kongekrabba kan man tenke seg mange former for bestandsreduksjon. Bestandsreduksjon gjennomført av fiskeflåten kan være alt fra innføring av fritt fiske med

fangstpremie, til fiske med deltakerregulering eller konsesjon innenfor en lav totalkvote. Begge reguleringsformer innebærer reduksjon, men i vidt forskjellig omfang. Jeg vil nå vurdere om den kommersielle fangsten Norge har valgt som forvaltningsstrategi oppfyller plikten til å ha kontrolltiltak gjennom en reduksjon av bestanden.

Norge satte i gang med kommersiell fangst av kongekrabbe høsten 2002. Inntil da var kun forskningsfangst tillatt. Kvoten for 2003 er satt til 200.000 individer<sup>54</sup>, noe som umiddelbart etter uttaket av kvoten vil redusere antallet krabber. Plikten til bestandsreduksjon kunne dermed sies å være oppfylt i og med denne fangsten. På lengre sikt innebærer imidlertid fisket ingen reduksjon av bestanden. Denne kvoten har nemlig ikke til hensikt å redusere bestanden, men å sikre stabil reproduksjon av den. Dette kommer eksplisitt til uttrykk i samarbeidsavtalen for 2003 som er inngått med Russland: ”En beskatningsgrad på inntil 20 % av antall hannkrabber over minstemål kan tillates og sikrer stabil reproduksjon av bestanden i denne fasen”.<sup>55</sup> Kvoten er satt ut i fra hvor stor andelen hannkrabber over minstemål som finnes i bestanden på det aktuelle tidspunkt. Valget av minstemål, som i dag er 137 mm skjoldlengde, sikrer at hannen deltar under minst to gytesesonger. Gjennom denne beskatningsstrategien sikrer Norge en levedyktig bestand av kongekrabbe i Barentshavet. Kan en slik forvaltningsstrategi, basert på kongekrabba som ressurs, samtidig etterleve kravene etter art. 8(h)? En forvaltning som kun er basert på dagens kommersielle fangst vil neppe oppfylle kravene til art. 8(h). Kan det imidlertid tenkes kombinasjoner av forskjellige tiltak, som i sum etterlever kravene i både art. 8(h) og HRK art. 61? Det påtekte tiltaket med ei vestlige grense for krabbas utbredelse, kan være et utgangspunkt for en slik forvaltning. Da vil staten forvalte krabba i tråd med HRK art. 63 øst for denne grensa, mens den vil forvalte den i tråd med art. 8(h) vest for grensa. Om dette kan tenkes å oppfylle de respektive konvensjonenes krav er imidlertid vanskelig å avgjøre.

#### 4.6.3.3 Fritt fiske

Jeg vil nå foreta en vurdering av fritt fiske som kontrolltiltak. Både miljøvernere og politikere har tatt til orde for å innføre fritt fiske på kongekrabba i håp om at dette vil fjerne eller holde

---

<sup>54</sup> Protokollen for den 31. sesjon i den norsk-russiske fiskerikommisjon, art. 9

<sup>55</sup> Protokollen for den 31. sesjon i den norsk-russiske fiskerikommisjon, vedlegg 7, art. 10.1



bestanden nede. Dette ble det fremmet forslag om senest på Stortinget i mars 2003<sup>56</sup>, men forslaget ble avvist av flertallet. Med fritt fiske vil man kunne forvente stor deltakelse og dermed hard beskatning på krabba. Det er nemlig et fundamentalt resultat i fiskeriøkonomisk teori at en uregulert utnyttelse av en fiskebestand skaper tendens til overfiske, og i mange tilfeller til uttryddelse.<sup>57</sup> Samtidig så vil fisket bare trekke deltakere så lenge det er overskudd.<sup>58</sup> Det er visse trekk ved kongekrabba som gjør at man kanskje ikke kan forvente en uttryddelse hvis det åpnes for fritt fiske. For det første er det kun hannkrabber over en viss størrelse som har kommersiell verdi i dag og disse utgjør kun 10% av den totale bestanden. Så framt det ikke skapes et marked for hunnkrabber og småkrabber så vil fiskerne følgelig bare ta opp voksne hannkrabber. Fritt fiske vil også kunne gi ugunstige markedsmessige effekter med prispress nedover på grunn av de store kvanta krabbe som vil bli landet sammenlignet med dagens regime. Dette kan gjøre fisket mindre attraktivt og dermed mindre effektivt som kontrolltiltak. Det er også bare en begrenset periode på høsten at kongekrabba har kommersiell verdi. Dette vil svekke effektiviteten av tiltaket ytterligere i og med at all krabbe landes over en kort periode. Disse forhold tilsier at fritt fiske alene neppe kan være et tilfresstillende kontrolltiltak etter art. 8(h) på grunn av den lave miljømessige gevinst tiltaket ventelig vil ha. Dette kan det imidlertid rettes opp på ved å innføre fangstpremie på hunnkrabbe og småkrabbe i tillegg til fritt fiske. En slik kombinasjon vil etter min mening tilfredsstille kravet til kontroll.

## **5. Havrettskonvensjonen**

### **5.1 Problemstilling**

Havrettskonvensjonen (HRK), som ble ratifisert av Norge i 1996, er det sentrale konvensjonsverket i havretten. HRK inneholder både generelle forpliktelser om bevaring av havmiljøet (del XI) og mer spesifikke forpliktelser om bevaring og utnytting av havets levende ressurser i den økonomiske sonen og på det åpne hav (del V og IV). Del XI omhandler hovedsaklig vern mot havforurensning, men i art. 192 blir det slått fast en generell plikt til å beskytte og bevare havmiljøet.

---

<sup>56</sup> Dok.nr.8:29 (2002-03).Se handlinga i Næringskomiteen i Innst.S.nr.162 (2002-03)

<sup>57</sup> Flåm, Kjelby og Rødseth (1997) s. 197

<sup>58</sup> Flåm, Kjelby og Rødseth (1997) s. 198

HRK inneholder to bestemmelser om bevaring av biomangfoldet til havs, nemlig art. 196 om introduksjon av fremmede arter og art. 194(5) om bevaring av sjeldne og sårbare økosystemer. Bestemmelsene finnes i del XI om beskyttelse og bevaring av havmiljøet.

I drøftelsen av Norges folkerettslige forpliktelser vil jeg vil ta utgangspunkt i art. 196. Jeg vil vurdere de aspekter ved art. 196 som kan tenkes å bringe nye momenter inn i forhold til art. 8(h). I motsetning til for CBD, så finnes det ingen veiledende retningslinjer for HRK.

HRK art. 196 fastsetter:

*“States shall take all measures necessary to prevent, reduce and control (...) the intentional or accidental introduction of species, alien or new, to a particular part of the marine environment, which may cause significant and harmful changes thereto.”*

Bestemmelsen reiser en rekke tolkningsspørsmål. Jeg vil se på hvordan art. 196 foreskriver at statene skal håndtere miljømessig usikkerhet. Deretter vil jeg se på statenes handleplikt og valg av virkemiddel, før jeg ser på virkemidlene som foreskrives. Underveis vil jeg sammenligne med CBD art. 8(h). Til slutt i dette kapittelet vil jeg runde av med noen betraktninger om HRK art. 196 og CBD art. 8(h) som verktøy for bekjempelse av invaderende fremmede arter.

## 5.2 Miljømessig usikkerhet

Hvordan skal så miljømessig usikkerhet håndteres etter art. 196? Plikten til å hindre, redusere og kontrollere innføring av en fremmed art er etter art. 196 betinget av at arten kan føre til (*“may cause”*) betydelige og skadelige forandringer av havmiljøet. Det kreves ikke mer enn en mulighet for at skade kan inntreffe for at handleplikten utløses. At det bare kreves at arten *kan* føre til skade, betyr at art. 196 har en lavere terskel for når tiltak skal iverksettes enn art. 8(h). Når det gjelder skadepotensialet så krever art. 196 *“significant and harmful changes”*. I likhet med i art. 8(h) oppstilles det dermed et krav om mulighet for svært alvorlig skade. Tatt i betraktning at kravet til sannsynlighet er satt lavere i art. 196 enn i art. 8(h), så vil statene ha en videre forpliktelse til å være føre var etter art. 196. Dette betyr at det skal mindre til før det utløses en handleplikt etter art. 196 enn etter art. 8(h).

### 5.3 Begrensninger og føringer på handleplikten

Konvensjonsstaten plikter etter art. 196 å “*take all measures necessary to prevent, reduce and control*” innføringer som “*may cause significant and harmful changes*”.

Som vi har sett har statene en handleplikt i forhold til nevnte trussel. Denne handleplikten er etter ordlyden absolutt i og med at alle nødvendige midler skal benyttes. Nedenfor vil jeg vurdere om det likevel ligger begrensninger på handleplikten.

Etter CBD art. 8(h) så vi at statenes skulle iverksette tiltak “*as far as possible*”. Handleplikten er altså begrenset ut i fra hva som er mulig. Kan det tenkes at man må innfortolke en begrensning av handleplikten i art. 196 tilsvarende den som finnes i art. 8(h)? I likhet med for art. 8(h), så må handleplikten etter art. 196 vurderes ut i fra hva som er faktisk gjennomførbart. Derfor er det gode grunner for at hva som er økonomisk, teknisk og politisk gjennomførbart i det konkrete tilfelle også kan begrense handleplikten etter art. 196. Videre så kan det tenkes at man må innfortolke en begrensning av handleplikten i art. 196 ut i fra andre hensyn HRK søker å ivareta. Et slikt hensyn er den frie skipsfarten. Skulle flaggstatene benytte alle nødvendige midler for å hindre at skipene fraktet med seg fremmede organismer gjennom ballastvannet, så ville det kanskje i for stor grad sette begrensninger på skipsfarten. Den strenge ordlyden tatt i betraktning så mener jeg imidlertid at dette bare kan tenkes unntaksvis. Handleplikten etter art. 196 må derfor vurderes som streng, og strengere enn etter art. 8(h).

Når det gjelder valg av virkemiddel så må statene etter art. 196 benytte alle midler som er nødvendige (“*necessary*”). Hva som er “*necessary*” må relatere seg både til valget mellom de tre reaksjonsalternativene og til den faktiske gjennomføringa av et tiltak. Utgangspunktet ved valg av virkemiddel må være at statene må velge det virkemiddelet som korresponderer med den aktuelle faresituasjonen. Dette betyr at det ikke er opp til statene å velge det virkemiddelet de vil, men at de må velge ut i fra hvilket stadium trusselen er på. Dette er ikke ulikt den tretrinns tilnærminga CBDs veiledende retningslinjer gir anvisning på. Men det at statene etter art. 8(h) skal velge ut i fra hva som er “*as far as possible and as appropriate*” gir dem, som vi har sett, relativt stor anledning til å fravike den tretrinns tilnærminga. Dette gir ikke art. 196 adgang til. Økonomiske prioriteringer og kostnadseffektivitet vil derfor ikke kunne være avgjørende for valg av virkemiddel etter art. 196. Dette betyr at statene etter art.

196 ikke kan nøye seg med kontrolltiltak i stedet for “reduce” av den grunn av at kontrolltiltak er mer kostnadseffektivt. Forpliktelsen er dermed strengere også på dette punkt etter art. 196 enn etter art. 8(h).

#### 5.4 Innholdet av virkemidlene i art. 196

Etter art. 196 skal statene “take all measures necessary to prevent, reduce and control(...)” Rommer disse forpliktelsene noe annet enn forpliktelsene til “prevent the introduction of, control or eradicate” etter art. 8(h)? Det er liten grunn til å tro at innholdet av ”prevent” og ”control” er noe annerledes etter art. 196 enn etter art. 8(h). En forskjell er imidlertid at art. 196 inneholder en plikt til å “reduce”, mens art. 8(h) inneholder en plikt til å “eradicate”. Å utrydde er en mer omfattende enn å redusere; forpliktelsen etter art. 8(h) er dermed mer omfattende enn den etter art. 196 på dette punktet. Plikten til å utrydde etter art. 8(h) må imidlertid ses i sammenheng med resten av bestemmelsen. Reservasjonen “as far as possible and as appropriate” svekker som vi har sett handleplikten og gjør den mindre omfattende. Art. 196 på sin side har ikke den samme type modifikasjon knyttet til “reduce”, noe som styrker forpliktelsen relativt sett. Samtidig kan den strenge handleplikten i art. 196 nettopp forklare hvorfor denne bestemmelsen ikke har det strenge handlingsalternativet “eradicate”. Et så strengt handlingsalternativ knyttet til en så streng handleplikt ville ha betydd en svært omfattende forpliktelse for statene. Oppsummeringsvis så kan man si om forskjellen mellom art. 8(h) og art. 196 på dette punktet at “eradicate” er en mer omfattende forpliktelse, men at handleplikten er relativt svak. “Reduce” på sin side er en mindre omfattende forpliktelse, men at handleplikten er streng.

#### 5.5 CBD art. 8(h) og HRK art. 196 – tanker om den praktiske betydninga

HRK art. 196 inneholder som vi har sett en strengere forpliktelse for statene enn CBD art. 8(h). At art. 196 ikke åpner for at statene kan velge tiltak utifra hva som er ”as far as possible and as appropriate” gjør at norsk forvaltning av kongekrabba i enda mindre grad etterlever forpliktelsene i art. 196 enn i art. 8(h).

Til tross for at det er en svakere bestemmelse er det grunn til å tro at det er art. 8(h) som vil få størst betydning i arbeidet med å bekjempe invaderende fremmed arter. HRK knesetter

riktignok en samarbeidsplikt når det kommer til beskyttelse og bevaring av havmiljøet, jf art. 197. HRK etablerer imidlertid ikke selv organer for slikt samarbeid. Det videre arbeidet med å utforme internasjonale regler, standarder og retningslinjer er overlatt til kompetente regionale og globale organisasjoner. Til sammenligning er CBD prosessorientert gjennom at den etablerer beslutningsdyktige organer, hvor partsmøtet (COP), jf. art. 23, er det sentrale. Gjennom å vedta veiledene retningslinjer har partsmøtet vist at det har vilje til praktisk handling. Vedtar partsmøtet etterhvert en protokoll som utpensler mer presise forpliktelser enn art. 8(h), jf. art. 28, vil dette styrke bekjempelsen av invaderende fremmede arter ytterligere.

## **6. Avsluttende bemerkninger**

Til tross for de folkerettslige forpliktelsene i CBD art. 8(h) og HRK art. 196 forvalter norske myndigheter kongekrabba som en ressurs og ikke som en miljøtrussel. Dette er to perspektiver som i utgangspunktet ikke er forenlige. Handleplikten etter art. 8(h) er imidlertid ganske svak. Dette åpner for at dagens forvaltningsregime ikke nødvendigvis trenger å legges helt om for å være i tråd med art. 8(h). Man kan tenke seg at biomangfoldperspektivet så og si inngår som en premiss for den videre ressursforvaltninga. Vi ser tegn til at myndighetene tar inn over seg at dagens ensidige ressursforvaltning ikke kan fortsette som før. Sentralt her er den påtenkte vestgrensa for den videre spredninga av kongekrabba. Denne grensa vil kunne innebære et kompromiss mellom biomangfoldperspektivet og ressursperspektivet. Når det gjelder HRK art. 196 så vil den strenge handleplikten bety at biomangfoldperspektivet og ressursperspektivet i mindre grad kan kombineres.

## 7. Litteraturliste

### Bøker, artikler og rapporter

Inge Lorange Backer (2002): *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 4. utgave, Oslo, Gyldendal Akademisk, 2002, ISBN 82-05-29891-2

Patricia Birnie og Alan Boyle (2002): *International Law & the Environment*, 2. utgave, Oxford, Oxford Univeristy Press, 2002, ISBN 0-19-876553-3

Ottar Brox (2001): *Vår felles eiendom. Tar vi vare på allemannsretten?*, Oslo, Pax Forlag, 2001, ISBN 82-530-2335-9

Hans Christian Bugge (1999): *Forurensningsansvaret. Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning*, Oslo, Tano Aschehoug, 1999, ISBN 82-518-3816-9

Kjell Arne Brekke, Nils Chr. Stenseth og William Falck (1997): *Økosystemers dynamikk under menneskelig forvaltning*. I: Kjell Arne Brekke, Øyvind Lone og Tor Rødseth (red.): “Økonomi og økologi – verktøy for en bærekraftig politikk”, Oslo, Ad Notam Gyldendal, 1997, ISBN 82-417-0747-9

Sjur Flåm, Torhild Kjelby og Tor Rødseth (1997): *Fiskeformue og forvaltningsstrategi*. I: Kjell Arne Brekke, Øyvind Lone og Tor Rødseth (red.): “Økonomi og økologi – verktøy for en bærekraftig politikk”, Oslo, Ad Notam Gyldendal, 1997, ISBN 82-417-0747-9

Anne Merete Hjelset, Michael A. Pinchukov og Jan. H. Sundet (2002): *Joint report for 2002 on the red king crab (Paralithodes camtschaticus) investigations in the Barents Sea*, Report to the 31th Session of the Mixed Russian-Norwegian Fisheries Comission, 2002

Cyrille de Klemm (1999): *Fisheries conservation and management and the conservation of marine biological diversity*. I: Ellen Hey (red.): “Developments in International Fisheries Law”, Haag, Kluwer Law International, 1999, ISBN 90-411-1322-3

Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald (1997): *Utvalgte emner i folkerett*, Oslo, Tano Aschehoug, 1997, ISBN 82-518-3408-2

Andreas Schei (2003): *Biologisk forurensning. Om rettslige virkemidler i forhold til introduksjon og spredning av fremmede arter*. Upublisert spesialfagsoppgave, Univeristetet i Oslo, 2003

J.H. Sundet, E.E. Rafter og E.M. Nilssen (1998): *Sex and seasonal variations in the stomach content of the red king crab, Paralithodes camtschaticus in the southern Barents Se*. I: The biodiversity crisis and crustacea: Proceedings of the fourth international crustacean congress, Amsterdam, 1998

Jan H. Sundet og Anne Merete Hjelset (1999): *Konsekvenser av bifangst av kongekrabbe i utøvelsen av garn- og linefisket i Øst-Finnmark*. Rapport 3/1999, Fiskeriforskning, Tromsø

Jan H. Sundet (2002): *Kongekrabben i norske farvann*. I: “Havets ressurser 2002”, Havforskningsinstituttet, 2002

Jan H. Sundet (2003): *Kongekrabbe*. I: “Havets ressurser 2003. Fisken og havet, særnr. 1”, Havforskningsinstituttet, 2003

## Forarbeider

Innst.S.nr.162 (2002-03) Innstilling fra næringskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Olav Gunnar Ballo, Hallgeir H. Langeland, Heidi Sørensen og Åsa Elvik om å forvalte kongekrabben som en uønsket introdusert art.

Dok.nr.8:29 (2002-03) Forslag fra stortingsrepresentantene Olav Gunnar Ballo, Hallgeir H. Langeland, Heidi Sørensen og Åsa Elvik om å forvalte kongekrabben som en uønsket introdusert art.

St.meld.nr.12 (2001-02) “Rent og rikt hav”